



Sin Transparencia no hay Gobernabilidad

**Por: Dra. Eneida Torres de Durand
Directora Ejecutiva
Centro de Gobernanza Pública y Corporativa**

El hecho de que Puerto Rico no haya podido aprobar aún una ley de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas en la gestión pública deja al descubierto las deficiencias de la débil gobernanza de las pasadas décadas. Los eventos recientes de serias irregularidades y deficiencias en la gobernanza pública, tanto en las agencias del gobierno central como en las corporaciones públicas y los municipios, ponen de manifiesto la necesidad apremiante de transparentar los asuntos públicos para generar la confianza necesaria para impulsar las reformas estructurales requeridas. Los problemas estructurales y de gobernanza negligente en la UPR, bajo discusión pública en las pasadas semanas, han vuelto a dejar claramente visible que la falta de transparencia genera un ambiente propicio para las ilegalidades y la corrupción. No cabe duda que las modalidades de corrupción en su vertiente de: nepotismo, amiguismo, favoritismo y partidismo son el enemigo más evidente que atenta contra la cultura de buen gobierno.

No importa la ideología política, los actores sociales y la ciudadanía no pueden ser ingenuos respecto a la necesidad apremiante que encara el País de combatir el cáncer de la corrupción que ha atentado contra el bienestar y la prosperidad de la sociedad. Las carencias de procesos transparentes, la negligencia fiscal, la falta de rendición de cuentas y la corrupción generalizada no han permitido aumentar nuestra prosperidad y competitividad ni la involucración activa de la sociedad en general para propiciar el bien común y la sustentabilidad en el corto y largo plazo. Estas deficiencias no han propiciado la gobernabilidad del País.

La gobernabilidad se refiere a la cualidad de un sistema político para gobernarse a sí mismo. Esta cualidad depende de un balance efectivo y legítimo entre las necesidades

de la sociedad y las capacidades de gobernación. La capacidad de gobernar de un sistema está claramente vinculada a sus procesos de gobernanza. Sin una alineación efectiva entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad. En palabras de Kooiman (2003) "...No toda estructura de gobernanza es capaz de producir gobernabilidad. Tampoco toda gobernabilidad garantiza desarrollo".

Los estudios realizados por el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (CGPC) con sede en la Universidad del Turabo (UT) durante los pasados años, concluyen que al presente Puerto Rico no cuenta con un marco jurídico coherente e integrado para adelantar la gobernanza transparente y abierta que requiere el país para atender su crisis fiscal, su desarrollo económico sostenible y promover el bien común. Las deficiencias de transparencia y rendición de cuentas en la gobernanza a nivel estatal y municipal y la negligencia en la gestión de los asuntos fiscales han demostrado que a menos que se cuente con un marco institucional que obligue a los gobernantes, los ciudadanos no cuentan con la información necesaria para ser ciudadanos activos del proceso democrático. Estas carencias en la gobernanza pública no han permitido la formulación coherente de políticas públicas y programas para atender las prioridades del País (CGPC 2013, 2014, 2015).

Cuando examinamos la doctrina democrática que establece que el Pueblo es soberano vemos que la misma deja claramente establecido que los asuntos públicos deben estar abiertos al escrutinio social y que aquellos que los manejan deben rendir cuentas en forma oportuna y confiable. De igual forma, de esta doctrina se desprende que el ciudadano es el actor más importante en el proceso de gobernar y está llamado a vincularse activamente en la búsqueda de soluciones y la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Resulta paradójico, desde el punto de vista de la gobernanza, que un país que se considera así mismo democrático no haya sido capaz de poner al centro de su estrategia de desarrollo sostenible la transparencia requerida para encaminar las reformas de país que la coyuntura actual de crisis profunda reclaman. Esta realidad toma mayor relevancia ante la debilidad de las capacidades institucionales de gestionar los asuntos públicos de manera eficiente y eficaz que genere la calidad en los resultados necesaria para satisfacer las necesidades de la sociedad.

Desde los tiempos de Platón queda claramente establecido que la misión de gobernar tiene como virtud la prudencia, la cual se manifiesta en toda la *polis*, de forma tal que la *polis* en su conjunto sea prudente. En su obra La República se destaca el rol prominente y activo que deben tener los ciudadanos en la gestión de gobernar.

De igual forma, Aristóteles en su obra La Política destaca el papel protagónico que tiene en la democracia el marco de libertades en donde los ciudadanos no solo fiscalizan las finanzas públicas y el quehacer político, sino que se les convoca también a ser "jueces de todo". El propósito era entonces y debe ser hoy día, puntualizar la involucración activa de todos los actores sociales en los asuntos de la *polis* como un principio fundamental de la democracia para mejorar la toma de decisiones y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Tal participación debe trascender el acto de emitir un voto para elegir a los gobernantes, para convertirse en el apoderamiento del pueblo para consolidar el

interés ciudadano en los asuntos públicos. Para que la ciudadanía pueda insertarse en el proceso de gobernar es necesario contar con información veraz, clara y oportuna.

En el caso de Puerto Rico, el primer intento formal de aprobar una legislación de transparencia en nuestro País se remonta el 2013, cuando el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa elaboró un anteproyecto de ley para atender los hallazgos y las recomendaciones resultantes del estudio del *Estado de Situación Jurídica de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Puerto Rico*. En aquel entonces el Anteproyecto de Ley fue enviado a la Oficina del Gobernador, a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes y los Presidentes de las Comisiones de Gobierno de ambos cuerpos legislativos. No empece a las múltiples gestiones realizadas en la Oficina del Gobernador, ante el Senado y la Cámara de Representantes, el Anteproyecto de Ley preparado por el CGPC no fue acogido por los funcionarios electos de tales ramas de gobierno.

La intención fue y sigue siendo ahora, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, muy especialmente en materia presupuestaria y de gestión fiscal a través de una legislación integrada y coherente que permita al ciudadano común conocer las premisas, las prioridades establecidas y los resultados de la gestión pública. Además, la legislación propuesta persigue que todos los actores sociales tengan información pertinente y fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas a base del conocimiento de su funcionamiento y de los resultados obtenidos por la labor que ejercen sus funcionarios.

Ante la falta de acción de la rama ejecutiva y legislativa para aprobar la legislación de transparencia y acceso a la información dirigida a adoptar las recomendaciones planteadas en sus estudios de investigación, en el 2015 el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa presentó, sin éxito, el Proyecto de Ley P de la C 2469 sobre *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en la gestión pública*. La petición fue un esfuerzo para establecer la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico sobre la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas por los resultados de la gestión pública y para regular los principios para su implementación; para reconocer el derecho a la información pública como uno fundamental y establecer los procedimientos para garantizar su ejercicio; para establecer las excepciones al principio de máxima divulgación; y para otros fines relacionados.

La promulgación de leyes de transparencia y acceso a la información tomaron impulso en el siglo 20. No es hasta mediados de los años 80' cuando encontramos que solo 10 países habían adoptado en su marco jurídico el acceso a la información como un derecho y la transparencia gubernamental como una estrategia de desarrollo y prosperidad. El ejemplo de Suecia con una ley de acceso a la información de 1766 y de Nueva Zelanda cuya legislación de transparencia data de 1984 sirven de fundamento a los principios que dieron base a más de 90 leyes de transparencia y acceso a la información que hoy día están vigentes mundialmente.

No cabe duda de que propiciar la gobernabilidad de la sociedad para atender los desafíos fiscales y económicos que encaramos necesita cada vez más de una ciudadanía activa que se involucre y participe en la generación de respuestas para la satisfacción de sus

necesidades. El doctor Aguilar Villanueva (2007) plantea que la *governabilidad* es la posibilidad o probabilidad de que el gobierno según su capacidad gobierne a su sociedad. La gobernabilidad "es una cuestión que se plantea sólo con referencia al gobierno y que no atañe a la sociedad, la cual es por definición ingobernable, destinada a conflicto y crisis".

La transparencia es el proceso que requiere la divulgación sustantiva y veraz de la información pública a aquellos que tienen el derecho a conocer. Consiste en que la ciudadanía tenga información confiable y oportuna sobre los asuntos públicos (las decisiones, prácticas de política pública y resultados de las acciones públicas) más la oportunidad de identificar los responsables en cada instancia de la gestión pública. Esto con el fin de facilitar la relación entre el Estado y la ciudadanía, a través de una gestión pública, abierta a las opiniones de los ciudadanos respecto a los servicios públicos y las políticas públicas. Además, para ampliar y hacer habitual la rendición de cuentas y reducir la corrupción en la función pública.

Por su parte, la rendición de cuentas es el acto de informar y sustentar con datos y documentos los resultados alcanzados en la gestión pública y cómo fueron utilizados los recursos públicos. La transparencia garantiza un ambiente de confianza y credibilidad que genera y propicia la diversidad de ideas, la inclusión y mejora la solución de los problemas de la ciudadanía y la calidad en la toma de decisiones. Estos dos principios rectores de buen gobierno de lo público son un binomio indisoluble que se ha comprobado que generan calidad, eficacia y generan resultados favorables para la sociedad.

Es decir, las políticas públicas de transparencia y rendición de cuentas son un componente clave de política pública para propiciar una cultura de buen gobierno dirigida a mejorar la calidad de los servicios que brinda el Estado, promover mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y promover la involucración de los ciudadanos en la toma de decisiones y el monitoreo de los resultados gubernamentales. Además, de promover la producción de capital social estas políticas crean certeza hacia el desarrollo económico y promueven el clima de inversión y las iniciativas de emprendimiento para atender los retos fiscales que enfrentamos al presente.

Nuestra Asamblea Legislativa se comprometió en agosto de 2015 y presentó para discusión y aprobación la legislación peticionada por el Centro de Gobernanza como vehículo para garantizar del derecho a la información de ciudadanos, empresarios e inversores a la información. Dicha legislación luego de ir a vistas públicas no continuó el trámite legislativo de rigor y no fue presentada ante el pleno de la Cámara de Representantes para su eventual aprobación.

El fin último de la legislación propuesta por el Centro de Gobernanza es orientar las acciones públicas al servicio de las necesidades concretas de la ciudadanía, conforme a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, celeridad, simplicidad, accesibilidad, temporalidad, uniformidad, transparencia, buena fe, honestidad y rendición de cuentas, entre otros principios rectores pertinentes de la buena gobernanza pública. El proyecto de Ley fue articulado en consideración de la importancia de la educación, prevención, acción y finalmente la divulgación de las consecuencias concretas del

incumplimiento con las normas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. Además, la legislación tiene el propósito de sentar las bases de la transparencia fiscal como un requisito *sine qua non* para que pueda operar una rendición de cuentas efectiva y pertinente en la que los ciudadanos se involucren y participen activamente del quehacer gubernamental.

Concurrentemente con este esfuerzo el CGPC recomendó luego de completar el estudio de investigación sobre Gobernanza y Responsabilidad Fiscal en el 2014, que el País debe adoptar una ley de responsabilidad fiscal en armonía con los criterios internacionales como estrategia para atender la crisis fiscal. Una legislación de esta índole permitirá además atender de manera estructural los problemas de negligencia en la gestión de los recursos públicos que encara el País y asegurar que las medidas que se adopten para lidiar con la falta de responsabilidad fiscal de las pasadas décadas se sostengan a largo plazo¹.

Es Inexplicable que un año más tarde, el 9 de mayo de 2016, la Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes de manera sorpresiva presentó el P de la C 2944 para crear la Ley de Transparencia y Acceso a la Documentación y la Información Pública. Este proyecto de ley no tomó en consideración los lineamientos de política pública planteados por el Centro de Gobernanza en el P de la C 2469.

Las vistas públicas del P de la C 2944 se llevaron a cabo en junio de 2016 y durante el proceso quedó claramente establecido que el proyecto propuesto adolece de una visión integrada y coherente para adelantar la buena gobernanza de lo público. Lejos de contribuir a la eficiencia, la eficacia y la efectividad en la prestación de los servicios públicos la medida propuesta crea mayor burocracia, redundancia y lentitud en el trámite de la información pública. Además, el P de la C 2944 no garantiza de manera plena la protección del interés público. En el Memorial Explicativo presentado por el Centro de Gobernanza se exponen las siguientes limitaciones del P de la C 2944 según radicado:

1. El Proyecto de la Cámara 2944 no es propiamente un proyecto de transparencia gubernamental. La transparencia gubernamental implica que el gobierno publica, hace accesible de manera activa y voluntaria a través de diversos medios, incluidos en sus portales electrónicos, toda la información pública resultante de su gestión. Esto lo debe hacer SIN MEDIAR UNA SOLICITUD CIUDADANA.

El Proyecto 2944 tal y cual esta propuesto requiere que el ciudadano solicite la información pública mediante unos mecanismos o procesos redundantes y altamente burocratizados. La medida no considera disposiciones exhaustivas y robustas relacionadas con la transparencia de oficio, esencial al principio de máxima divulgación. Tampoco considera obligatoriedad y sanciones en el proceso de “transparencia proactiva” (Artículo 7) limitando las sanciones a los casos de trámite de una solicitud de información (Artículo 19).

2. El Proyecto de Ley propuesto no considera los elementos esenciales de la

¹ Centro de Gobernanza Pública y Corporativa, 2014. Gobernanza y Responsabilidad Fiscal: Una plataforma para la gestión de los asuntos públicos en Puerto Rico.

transparencia y la rendición de cuentas y su interrelación con el acceso a la información como principios transversales de la buena gobernanza pública.

3. La medida propuesta no incluye disposiciones únicas relacionadas con la transparencia presupuestaria. Solo requiere que se divulgue “Presupuesto aprobado y gastado mensualmente por línea presupuestaria” (Art. 7, inciso 3, PC 2944). Conforme a los estándares internacionales una política presupuestaria transparente requiere la divulgación de los siguientes documentos durante todo el ciclo presupuestario: (a) documento preliminar (análisis económicos y proyecciones de ingresos); (b) propuesta presupuestaria; (c) presupuesto ciudadano; (d) presupuesto aprobado; (e) informes periódicos mensuales; (f) revisión semestral; (g) informes de fin de año fiscal (presupuesto ejecutado); e (h) informes de auditorías.
4. No empecé a que el P de la C 2469, presentado por petición del Centro de Gobernanza el 11 de mayo de 2015, dispone de un protocolo para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho constitucional de acceso a toda información generada en el desempeño de la función pública y en poder de un organismo público o un servidor público, la medida propuesta establece una estructura altamente burocrática, redundante y costosa que solo tendrá el efecto de hacer más lento y oneroso el proceso de hacer valer el derecho de acceso a la información.
5. Además, el P de la C 2944 no garantiza de manera plena la protección del interés público. La medida propone limitar los nombramientos a la Junta Administrativa Revisora a ternas provistas por un pequeño grupo de organizaciones de la sociedad civil que podemos asumir propondrán personas afines con los intereses particulares de los sectores que representan estas organizaciones, lo que limita el acceso al ciudadano común y profesional competente no identificado con ciertos sectores a participar como miembros de esta Junta.
6. La medida propuesta propone la creación de varias figuras (funcionarios): los tres miembros de la Junta Administrativa Revisora (con una oficina, capital humano y presupuesto propio), los oficiales de Información en cada agencia (no se establece cuántos) y el Defensor de la Información Pública (con una oficina, capital humano y presupuesto propio). El Presidente de la Junta Revisora y el Defensor de la Información Pública propuestos en la medida tendrían un sueldo de \$89,600 anuales, que es el sueldo actual de un juez superior.

Somos de la opinión que estas dos estructuras son altamente costosas para el pueblo y no garantizan un acceso rápido a la información pública. Por el contrario, crea duplicidad y redundancia con las funciones de ciertos funcionarios existentes en las agencias y con aquellas que le corresponden a la Rama Judicial a través de los recursos de revisión judicial de las determinaciones de las agencias administrativas en el Tribunal de Apelaciones o los remedios extraordinarios y pleitos ordinarios en los tribunales de primera instancia.

7. El proceso de revisión planteado en la medida propuesta está limitado a error de derecho o abuso de discreción.

Esta pieza legislativa no fue aprobada en la última Sesión Legislativa del cuatrienio que concluyó el 30 de junio de 2016. El proyecto de ley fue bajado a votación el último día de la Sesión de manera precipitada y sin margen a que se diera una amplia discusión del mismo.

Consideramos que este es el momento oportuno para que Puerto Rico enfrente sus desafíos económicos, fiscales y sociales con visión de futuro. Hoy día se ha comprobado que la transparencia es el antídoto de la corrupción. De igual forma, se reconoce que el conocimiento de la sociedad en torno a las acciones y resultados de la gestión pública incide directamente en su capacidad de adelantar el desarrollo sostenible, la competitividad económica y la prosperidad.

Al presente Puerto Rico encara el reto de mejorar la gobernanza de lo público en un entorno de incertidumbre y cambios dramáticos. Puerto Rico encara un nuevo orden para gestionar sus asuntos públicos. Las reglas de juego resultantes de las decisiones jurídicas sobre Puerto Rico a nivel federal y de las resoluciones de los organismos internacionales tales como la aprobación de la ley PROMESA; la resolución del Comité de Descolonización de la ONU referente a Puerto Rico y el caso Sánchez Valle; entre otros eventos recientes queda claramente evidenciada la necesidad apremiante de fortalecer los principios de la gobernanza de los asuntos públicos.

Es imperativo que Puerto Rico adopte una ley de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en la gestión pública para enfrentar sus desafíos económicos, fiscales y sociales con visión de futuro. Hoy día se ha comprobado que la transparencia incide directamente en la capacidad de los países de tomar acciones acertadas y lograr los resultados para adelantar su estrategia de desarrollo, su competitividad económica, la prosperidad y el bien común. Además, ha quedado evidenciado que la opacidad y el secreto sirven de marco para intereses ilegítimos que atentan contra el bien común, generan apatía y cinismo, debilitan las instituciones públicas, ocultan errores y entorpecen el diálogo de quienes piensan diferente, pero saben que son parte de un mismo país.

Adelantar un marco jurídico de transparencia no se trata solo de aprobar una ley. Más que todo se trata de voluntad para generar la cohesión social que necesita el País para superar sus carencias y encaminar sus reformas para promover el bien común de la sociedad.

Reclamamos acción inmediata de nuestros legisladores para aprobar la ley de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas que inminentemente requiere el País para encaminar su desarrollo y combatir la corrupción. El riesgo de perder el tren de la coyuntura histórica en este momento sería contraproducente para el País y sobre todo para las próximas generaciones.